SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 13 y 16 minutos)

La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado tiene mucho gusto en recibir al doctor Ricardo Gorosito Zuluaga, profesor titular de Política de Derecho Ambiental y Coordinador del Grupo Docente de Derecho Ambiental de la Cátedra de Política y Derecho Ambiental de la Universidad Católica del Uruguay.

Sabemos de la experiencia y el conocimiento del doctor Gorosito sobre la temática que esta Comisión tiene a estudio, por lo que será muy importante para todos nosotros escuchar sus opiniones.

SEÑOR GOROSITO.- Muchas gracias, señora Presidenta.

Es un honor para la Cátedra de Derecho Ambiental de la Universidad Católica ser recibida por la Comisión para poder exponer brevemente algunos puntos de vista generales sobre este proyecto de ley, que no dudo en juzgar que es una norma señera, de necesaria e impostergable consagración en nuestro ordenamiento jurídico.

Por mi parte tengo vinculación con este tema no sólo por mi actividad actual -y ya desde largo tiempo- en el aspecto académico, sino por las responsabilidades que tuve en esta materia en el pasado, que se concretaron, incluso, en algunos otros proyectos de ley que fueron enviados al Parlamento y que deben estar, sin duda alguna, en el horizonte del acervo de antecedentes que deben tomarse en cuenta. Pero voy a entrar en materia rápidamente.

Ante todo, diría que el contexto indispensable de una legislación de este tipo está dado por dos grandes ejes o vertientes: uno de ellos tiene que ver con una necesaria evolución en la transformación del Estado para tener respuestas a los grandes procesos que vienen inscribiéndose en la agenda pública desde hace largo tiempo -este es, sin duda, un desafío para todo el Estado- y en segundo lugar, quiero destacar la necesidad de que estos desarrollos puedan irse incorporando al marco de una normativa muy importante que el país ha ido produciendo desde la década del noventa en materia de regulaciones de protección ambiental, porque digo desde ya que esta es una materia que se inscribe dentro del campo del Derecho del Ambiente concebido en forma global y sistémica.

Esto tiene repercusiones de toda índole. La primera de ellas es la de que el contexto de los principios que deben aplicarse en esta materia, viene dado desde la Constitución de la República en lo que ella ha regulado para la materia del medio ambiente, con una peculiaridad: durante los años comprendidos entre 1997 y 2004, la Constitución había asumido el concepto de medio ambiente pero el de ordenamiento territorial era ajeno al texto constitucional, y desde la Ley Nº 16.112 había permanecido en la nominación de la materia, cuyo contenido era también absolutamente escueto.

A partir de la reforma del 2004, el concepto de ordenamiento territorial ingresa a la Constitución, en el mismo artículo 47 que ingresó el concepto de medio ambiente y lo hace con relación a la política nacional de aguas. Dice que la política nacional de aguas deberá, entre otras cuestiones, respetar -o basarse- en el ordenamiento del territorio. Esta norma es de una gran importancia, a pesar de estar restringida al tema de la regulación del recurso agua. ¿Por qué? Porque evidentemente da una pauta de que el ordenamiento del territorio es una materia que pertenece tanto al nivel nacional como a los niveles departamentales. Uno de los grandes debates que esta ley debe enfocar, que es uno de los grandes temas del ordenamiento territorial, consiste en preguntar a quién le compete. Lógicamente que en una visión reduccionista de lo que era el ordenamiento territorial, cuando la visión ambiental no estaba consolidada en el país y básicamente se pensaba en ella en términos de fraccionamiento y de uso del suelo desligándola de la necesaria ubicación que debe tener en las políticas de desarrollo sostenible -como muy bien lo hace el proyecto de ley- se suponía que el ordenamiento territorial era competencia directa de los Gobiernos Departamentales y se encontraba una enorme dificultad en saber qué competencia tenía, para no violar la Constitución, el Gobierno

Nacional. Es evidente que la mención de que la política nacional de aguas debe basarse en el ordenamiento territorial, está indicando que el constituyente ha pensado que hay materia de ordenamiento territorial también a cargo de las autoridades nacionales. En este aspecto, el proyecto es correcto porque ya al comenzar plantea la concurrencia de competencias entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional. Por tanto, en esta materia el debate se traslada de la materia hacia los poderes jurídicos respectivos que tienen el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales. Llamo la atención sobre el hecho de que la Ley Nº 16.112 había establecido que al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente le correspondía fijar la política nacional en materia de ordenamiento territorial y los planes nacionales.

De modo que el proyecto está inscripto en lo que ha sido la evolución de nuestro Derecho Positivo, en el sentido de que en esta materia hay concurrencia de las autoridades o del Gobierno Departamental y del Gobierno Nacional.

Un elemento que para evaluar el proyecto debemos necesariamente convocar, es el de la propia complejidad de la materia del ordenamiento territorial que, en realidad, nos sirve para designar tres elementos diferentes. El primero de ellos es una disciplina académica, que es materia de estudio y de tratamiento científico: la disciplina de la ordenación del territorio, del ordenamiento territorial. El segundo es una técnica, que también denominamos ordenamiento territorial y que tiene que ver con las actuaciones directas sobre el uso del suelo y el manejo de los recursos. El tercero es una materia de competencia de los órganos públicos.

Me parece que esta última es la línea en la que deberíamos ubicarnos. Estamos legislando sobre el ordenamiento territorial como materia de competencia de los órganos públicos, es decir, como conjunto de actividades o tareas que el Derecho pone a cargo, en este caso, de las entidades estatales, y esta no es una mera precisión de tipo técnico, por un placer semántico de calificación, sino que, básicamente, tiene que ver con alguna crítica que puede hacerse al proyecto de ley.

He tomado conocimiento de las anteriores comparecencias en este ámbito y, por lo tanto, no voy a reiterar algunas de las críticas que se han hecho y que comparto; me voy a centrar en aquello que me parece que puede ser un aporte constructivo. Desde ya quiero señalar que comparto la necesidad de legislar y la visión general de este proyecto de ley, pero aun compartiendo esa perspectiva, me veo en la necesidad de formular algunas críticas, con el mejor ánimo, para que se pueda progresar y alcanzar un texto que responda mejor y más eficazmente a la necesidad de legislar en esta materia.

Creo que aquí hay algo que debemos evitar, y es la tentación de la individualidad. Si los señores Senadores se fijan bien, todas las últimas Administraciones han enviado sus proyectos de ley y generalmente se enamoran de su propio texto, lo que genera una dificultad para avanzar en una materia tan compleja. En esta oportunidad, cuando todo indica que existe la posibilidad de aprobar un proyecto de ley de esta naturaleza, tenemos que evitar enamorarnos de un texto que nos impida llegar a consensos que habiliten la aprobación de esta iniciativa. La búsqueda del texto ideal no se debe transformar en el obstáculo para poder consagrar un proyecto de ley posible y eficaz.

Por lo tanto, como criterio general debo decir que entiendo que este proyecto de ley es demasiado ampuloso y en él se plantean ciertas confusiones entre los aspectos disciplinarios y los de regulación de competencia. No solamente se trata de un texto muy numeroso en cuanto a la cantidad de artículos -esta es una crítica secundaria- sino que creo que vuelve más compleja una materia que lo es naturalmente, lo que se transforma en un escollo no sólo para el debate parlamentario, sino también para su aplicación posterior.

La iniciativa utiliza una terminología que paga un precio muy alto a esa influencia técnica o a esa confusión entre las perspectivas del ordenamiento territorial como disciplina científica y el ordenamiento territorial como materia regulada. Digo esto porque entiendo que la propia definición de la materia -que sería uno de los grandes ejes- lleva a desproporciones manifiestas e innecesarias, pues el proyecto de ley podría mantenerse con mayor eficacia si, en este caso, se eliminaran.

Estoy absolutamente de acuerdo con que el proyecto ponga a la sostenibilidad como uno de sus ejes temáticos; sin embargo, estoy en desacuerdo con que el texto no sea coherente y use siempre la expresión "sostenible", pasando de "sustentable" a "sostenible" con una enorme facilidad. No hay por qué hacerlo. En algún caso traté de entender por qué se decía "sustentable" y pudiera ser que en ocasiones se quisiera apartar, pero creo que si estamos avanzando en un concepto de desarrollo sostenible -que es lo nuclear en esta materia- deberíamos tener cuidado en ese aspecto.

Por otro lado, me parece que en una materia de esta naturaleza, la utilización sin demasiado control de la palabra "regulación" puede ocasionar impactos que serían perjudiciales. Digo esto porque, en el fondo, las expresiones más comunes son, "norma", "ley", "regla", que no nos dejan dudas de que estamos hablando de normas jurídicas. Sin embargo, en un campo como este, la palabra "regulación" puede otorgar un efecto nada más ni nada menos que limitativo de derechos fundamentales, a elementos que pueden tener una validez exclusivamente técnica. Hay que tomar en cuenta que muchos de estos instrumentos tienen carpetas técnicas que los acompañan y, en definitiva, se trata de regulaciones que no tienen una naturaleza jurídica, sino técnica. De esa forma, se puede llegar a expandir la normal eficacia de una norma jurídica a lo que son regulaciones de contenido meramente técnico. Hago esta aclaración, sobre todo, por aquellos artículos del Título I, que tienen que ver con la definición del objeto, el concepto, la finalidad de la materia, etcétera.

Del mismo modo, si se trabajara en la simplificación del artículo 3º, "Concepto y Finalidad", se le haría un gran bien al texto del proyecto. En realidad, creo que en esta disposición hay tres definiciones de ordenamiento territorial, con tres dimensiones completamente distintas. Por un lado se establece: "el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales". Creo que es poco lo que escapa, si no es todo el Estado el que está involucrado en esta tan compleja y amplia designación.

Luego, acercándose con un poco más de precisión, a mi entender, se dice: "El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio".

Finalmente, el tercer inciso dispone: "Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio".

En un proyecto de ley anterior -creo que del año 1998- habíamos dado un concepto diferente, ya que establecimos: "A los efectos de la presente ley, se entiende por ordenamiento territorial el conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas, normas y programas que orientan y regulan las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y uso del espacio". Por lo tanto, estaríamos casi en la misma sintonía de los incisos segundo y tercero. Sin embargo, el inciso primero parece superabundante y podría eliminarse, con lo cual estaríamos focalizando un poco más la materia.

En cuanto a los principios rectores del ordenamiento territorial, pienso que no estaría de más hacer una referencia a los principios de política ambiental nacional que se consagraron en la Ley Nº 17.283. Esto permitiría una mayor restricción para el intérprete y para el aplicador futuro de la ley que, de una cuestión tan vasta como la que surge de estos principios rectores, va a una materia que está más trabajada, como es la de la protección del ambiente.

Entre los principios rectores del ordenamiento y del desarrollo territorial sostenible que figuran en el artículo 5º se encuentra, en el numeral 9º, "La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado".

No creo que esto sea un principio; en todo caso puede ser una directiva y debería estar entre los objetivos y finalidades. Me parece que el principio es aquella directriz orientadora que nos sirve tanto para aplicar el Derecho como para poder interpretarlo después. La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, es de enorme solidaridad. En el acápite del artículo hay una mención a lo establecido en la ley general de protección del ambiente, la que permitiría acotar un poco más estas disposiciones que son de una enorme vaguedad.

Personalmente, haría el mismo tipo de crítica a ciertas disposiciones en materia de derechos y deberes territoriales ciudadanos. Creo que se puede usar la expresión "ciudadanos", aunque no estoy de acuerdo con ella porque pienso que son derechos y deberes de las personas como tales y no de los ciudadanos. Si bien estoy seguro de que esta reminiscencia está escrita con el ánimo de vincularlas a estas formas emergentes de ciudadanía nueva -y en este aspecto comparto completamente la inspiración del artículo- sin embargo, pienso que, desde el punto de vista del Derecho uruguayo, es un retroceso franco a la Constitución de 1830, que reservaba los derechos a la ciudadanía y que fue sustituida desde 1918 por los habitantes o las personas en general.

Me parece que deberíamos ser cuidadosos y, por lo tanto, pienso que habría que quitar una restricción que, de repente, vista desde alguna perspectiva, puede parecer como una discriminación a quienes no son ciudadanos, porque todas estas redacciones que a veces, en el contexto del trabajo parlamentario e incluso académico, las manejamos con una inspiración progresiva, pueden llegar a descontextualizar el texto en ese ambiente en que se van gestando las normas. De manera que brego porque se elimine esa restricción a los ciudadanos de los derechos y deberes que se consagran.

También soy crítico cuando se habla de derechos y deberes territoriales, pues pienso que esa referencia es excesiva con respecto al territorio como, por ejemplo, en fracciones territoriales y otras denominaciones. Creo que, en realidad, estamos trabajando en una materia que trata el ordenamiento territorial; entonces nada impide -porque a veces la brevedad puede ir en contra de la verdadera intención- poner derechos y deberes en materia de ordenamiento territorial de las personas. Eso queda mucho más claro que derechos y deberes territoriales de los ciudadanos.

En esta materia tengo alguna preocupación vinculada a algunos de los derechos y deberes que se especifican. En el numeral 3 del artículo 6º se habla del "Derecho a la acción pública en defensa del ordenamiento territorial".

La redacción de este artículo me genera tremendas dudas. Lógicamente, estoy de acuerdo en que haya una absoluta posibilidad de participación; sin embargo, me pregunto qué es lo que estamos queriendo poner en vigencia. ¿Es una acción popular a través de la cual haya una legitimación amplia de todos? ¿Estamos dentro del campo de los intereses difusos, aun cuando el artículo 42 de nuestro Código General del Proceso permite una amplia legitimación para iniciar las acciones correspondientes? ¿Estamos pensando que el término "acción" no está establecido en su precisión procesal? Confieso que me queda la duda.

Concretamente, se dice: "Toda persona tiene el derecho de exigir a los gobiernos la iniciación de acciones tendientes a corregir las infracciones territoriales. De igual forma podrán exigir ante la sede judicial correspondiente la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas".

Personalmente, no voté la ley de reforma del agua y, junto con otros amigos de un movimiento ambientalista, bregué para que se aprobara un texto mejor. No obstante, una vez que está vigente, creo que las palabras de la Constitución y la ley hay que llevarlas a la práctica porque, de lo contrario, terminamos en lo que un autor brasileño señala como "el estado teatral": leyes que están para aplacar más que para aplicar.

Por ejemplo, el artículo 47 de la actual ley en materia de reforma de agua dice: "El agua es un recurso natural esencial para la vida", con lo cual, naturalmente, todos estamos de acuerdo. Más adelante, en el literal b), señala: "Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias

de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas".

Me interesa resaltar la imperatividad de la expresión "Los usuarios y la sociedad civil, participarán". Todos sabemos que el artículo 332 de la Constitución de la República establece que aun en ausencia de reglamentación, aquellos artículos que conceden derechos a los ciudadanos son de aplicación inmediata. Quiere decir que no hay necesidad de ninguna ley para comparecer como usuario y participar en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos. Si estuviera en el lugar de mi amigo, el ingeniero Colache, me preocuparía la existencia de este artículo. En realidad, se trata de una norma extremadamente amplia; en ningún momento dice "de acuerdo con lo que la ley determine", sino que habla de una legitimación muy amplia para participar de todo acto de planificación. Reitero que, a mi juicio, esto constituye un gran riesgo de imprecisión para la gestión del Estado.

Por otro lado, algunos de los pecados que observo en esta norma constitucional tienen que ver con la amplitud excesiva, que debería dejarse a la evolución de la doctrina jurídica, de la conciencia política de la ciudadanía y de los debates de la sociedad, antes que tratar de fijarlos en un texto que puede generar graves dificultades. Eso es lo que me pasa con esta disposición, con el "Derecho a la acción pública en defensa del ordenamiento territorial"; con "el derecho de exigir a los Gobiernos la iniciación de acciones tendientes a corregir las infracciones territoriales" y luego "ante la sede judicial correspondiente la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas". En realidad, considero que esto es de una amplitud gigantesca y no creo que sea demasiado necesario -ya que tenemos otros instrumentos- llegar a eso.

En lo que tiene que ver con la forma en que la ley consagra los procedimientos de aprobación de algunos instrumentos, voy a referirme, concretamente, al artículo 10 que se titula: "Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible". Quiero que pongamos atención respecto del contenido de las directrices. Dice así: "Las Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible constituyen el instrumento general de la política pública en la materia.

Las Directrices Nacionales tendrán por objeto:

a) El establecimiento de las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia.

b) La definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas.

c) La formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento territorial, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional.

d) La determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales".

En realidad el artículo no termina aquí, pero no voy a seguir con su lectura. Lo que observo es que las directrices van a ser aprobadas por el Poder Legislativo para que, después, puedan ser aprobadas por ley. Sinceramente, creo que eso es un exceso. En todo caso, el Uruguay se debe un gran debate de ordenamiento territorial, ya que estamos en el comienzo de un siglo y de un ciclo de historia nacional y está bien que se debatan temas como este, pero creo que esta es la oportunidad y con esta ley que estamos debatiendo ahora. Imagino al Parlamento debatiendo temas como la formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento territorial para las políticas sectoriales con incidencia, etcétera. El Parlamento estaría debatiendo algo que, naturalmente, debiera ser manejado en aquel recinto del Estado que se encarga

de la fijación de las políticas públicas, que es el Poder Ejecutivo y los Ministerios sometidos, desde luego, al control parlamentario, y lo hará tomando en cuenta esta ley que aprobemos ahora. Radicar las directrices de ordenamiento territorial en una aprobación que requerirá el trámite de la ley, reitero que me parece un exceso.

También llama la atención -esto me lo hizo ver el arquitecto Villegas Berro, que es un viejo compañero de las lides por el ordenamiento del territorio- que muchas veces la aprobación de los instrumentos departamentales -que desde luego serán aprobados por las Juntas Departamentales- tendrán el valor y fuerza de los decretos propios de las normas municipales, cumpliendo con lo que son los requisitos de la necesaria promulgación por parte del Ejecutivo departamental.

Hay otro artículo que también quiero destacar, que es el 37, que está contenido en el Capítulo II referido al "Régimen general de los derechos y deberes territoriales de la propiedad inmueble". Este es un artículo muy significativo y creo que hay que trabajarlo con una enorme ponderación. Voy a dar una lectura solamente a los efectos expositivos: "Forman parte del contenido del derecho de propiedad de suelo las facultades de utilización, disfrute y explotación normales del bien de acuerdo con su situación, características objetivas y destino de conformidad con la legislación vigente.

Las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente Ley y, por remisión a ésta, a la concreción de los mismos que resulte de los instrumentos de ordenamiento territorial".

Creo que esta norma es, en su segundo inciso, inconstitucional porque, evidentemente, no puede gozar del interés general que la Constitución habilita para que la ley pueda limitar derechos. Hay algunos instrumentos que, incluso, son de una factura completamente ajena a la intervención del Legislador.

En síntesis, una lectura del texto en otros artículos nos daría pie para poder ahondar más en el tema, pero creo que he dejado en claro mi visión general respecto a que éste es un texto que muy difícilmente nos vaya a conducir por un camino de aplicación segura, por una normativa de necesario e indispensable acogimiento en nuestro Derecho Positivo. Me pongo en esta postura porque puedo decir a la Comisión que en los propios antecedentes que este Gobierno ha generado, hay una alternativa, que es el preparado por la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad, donde trabajó gente con una enorme capacidad y preparación; yo no tuve nada que ver con esto. Se trata de un texto donde, me parece, se consulta todo lo que resulta necesario.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Quisiera saber si el señor Gorosito se refiere al texto de Arquitectura Legal o al del Instituto de Teoría y Urbanismo.

SEÑOR GOROSITO.- Se trata del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo y de la Cátedra de Arquitectura Legal.

Creo que este texto consulta todas las necesidades. Obviamente, tengo un enorme respeto por el trabajo que ha hecho la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y un total aprecio por la forma en que han trabajado porque, además, han sido compañeros de muchas jornadas. Hay que destacar que este texto está depurado de casi todas las observaciones que se le pueden formular; es un texto simple, sin las complicaciones narrativas que tiene el otro y, de pronto, se puede conseguir que conversen un poco más la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Cátedra de Arquitectura Legal. Tal vez, aquellas cosas que la actual orientación del Ministerio entiende indispensable que estén, se puedan contemplar un poco más, pero me parece que este texto depura de elementos que pueden complicar la vida, tanto al debate parlamentario, a la aplicación administrativa, como también -y no tengo ninguna duda- a la aplicación judicial, porque hay algunas situaciones que seguramente pueden dar pie a instancias de responsabilidad o de lesión de derechos, que no hay ninguna necesidad de consagrar ya que perfectamente pueden evitarse.

Desde luego que en la Cátedra nos hemos sentido muy orgullosos de haber tenido esta oportunidad que agradecemos mucho y, por supuesto, quedamos enteramente a disposición si es que en algo podemos colaborar en el futuro.

SEÑOR MOREIRA.- Ha sido muy interesante la exposición del doctor Gorosito sobre este proyecto de ley de 87 artículos. Creo que sería imposible que alguien pudiera dedicarse a analizar las disposiciones una por una en una sesión de Comisión.

Como él bien decía, es un proyecto de ley realmente extenso que contiene muchos puntos importantes. Sin embargo, quería formular algunas preguntas sobre temas a los que no se refirió, como ser la categorización de suelos que figura en los artículos 31 y siguientes. Se diferencian suelos de categoría urbana, consolidados y no consolidados; esto significa un cambio con respecto a todo lo existente en categorización de suelos, de acuerdo con la Ley de Centros Poblados.

Hay otro tema que seguramente va a ser objeto de discusión, que es lo que se establece en el artículo 39 en cuanto a los deberes generales relativos a la propiedad inmueble.

Por otra parte, me gustaría que también nos diera una opinión sobre el Título V, "La actuación y control en el marco del ordenamiento territorial", que también es algo muy novedoso.

Además, quisiera saber cómo ve, en términos generales, al proyecto de ley en cuanto a compatibilizar las facultades que tiene el ordenamiento territorial y el Gobierno Nacional con aquellas que son competencia y atributo de los Gobiernos Departamentales. Es cierto que algunos de éstos han trabajado bastante en el tema y que para otros es una materia absolutamente nueva e ignorada. A propósito, debo señalar que, como ex Intendente de Colonia, conozco el trabajo realizado por el doctor Gorosito, junto con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en la planificación que se llevó a cabo en ese sentido para la zona suroeste. También integró la Comisión Nacional del Puente Colonia - Buenos Aires que estudió los impactos de su construcción. Quiere decir que él conoce diversos instrumentos departamentales -por lo menos en lo que hace al departamento de Colonia y a otros- que creo que en su momento fueron bastante novedosos. Cabe destacar que no sólo en Montevideo se trabajó sobre este tema, sino también en Colonia, Maldonado y en aquellos departamentos que han sufrido mayores transformaciones como consecuencia de urbanizaciones y desarrollos turísticos.

En síntesis, me gustaría conocer la opinión del doctor Gorosito acerca de los puntos mencionados.

SEÑOR GOROSITO.- En lo que tiene que ver con la categorización de suelos, me parece claro que estamos ante una categorización a los efectos de una planificación. Es en ese aspecto que el proyecto de ley ha establecido una categorización, a los efectos de los instrumentos de planificación.

De todas maneras, el proyecto de ley se preocupa por establecer las correspondencias con la norma constitucional -que en realidad es la base de la categorización en zona urbana, suburbana y rural- en cada uno de los artículos que regula. Por ejemplo, la categoría de suelo rural dice: "A los efectos de lo dispuesto por el numeral 1º del Artículo 297 de la Constitución de la República, así como toda otra legislación y en especial sobre fraccionamientos, se podrá comprender como incluido en el concepto de propiedad inmueble rural aquellos inmuebles y sus mejoras destinados a actividades primarias localizados en las zonas categorizadas como suelo rural por los instrumentos de ordenamiento territorial", y lo mismo hace para las zonas urbana y suburbana. De manera que existe una búsqueda de compatibilizar el texto de la ley con el de la Constitución de la República. Así que por ese lado no encuentro ninguna observación ni tacha que pudiera pugnar con la norma constitucional.

Evidentemente, la filosofía que hay detrás de esta categorización nos está demostrando el cambio que ha existido en la legislación. Cuando la actuación sobre el suelo y el territorio carecía de la visión global y sistémica que tanto el derecho ambiental como el derecho de ordenamiento territorial ahora le dan a estas materias, y básicamente actuábamos en el suelo por las necesidades del derecho

de propiedad, así como delimitar claramente las esferas de los diferentes propietarios y las relaciones entre los entes públicos y los propietarios del suelo, la regulación y la categorización tenían unos fines casi tributarios. En cambio, en este momento estamos trabajando con unas categorías que buscan ser instrumentos de planificación de la ordenación del territorio y, en ese sentido, se ha focalizado mucho más que en la categorización a efectos tributarios o de utilización del suelo en atención a la propiedad, por la necesidad de llevar una política territorial sostenible y coherente. Entonces, creo que en la medida en que las categorías tienen una repercusión clara y no vulneran la Constitución, aquí se debe analizar lo que los textos pueden llegar a tener de criticables o de inconvenientes, a los fines de la planificación.

El artículo 31 dice: "La competencia exclusiva del Gobierno Departamental para la categorización de suelo en el territorio del departamento se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito". Luego se hace referencia a las ordenanzas, a las directrices departamentales, etcétera; pero todos sabemos que puede existir alguna dificultad o algún tiempo antes que los Gobiernos Departamentales tengan o no estos instrumentos puestos en práctica. Entonces, puede ser inconveniente que la categorización del territorio sólo pueda ejercerse en los planes. Por ello, creo que sería positivo que este primer inciso tuviera una redacción distinta, de manera que el Gobierno Departamental no quedara atado sin poder adoptar otro tipo de normas en ejercicio de las competencias que los Gobiernos Departamentales tienen, y que tenga que hacerse dentro de los planes con el ritualismo de estos y con la documentación que acompaña un plan, así como con su complejidad. Por todo ello, bregaría para que este artículo no restringiera a los planes solamente la competencia de los Gobiernos Departamentales para categorizar el suelo. Desde luego que lo mejor es que se haga un plan, pero esto me parece que puede llevar a la derogación de algunas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal que, de alguna manera, están categorizando el suelo y no están dentro de los planes.

Luego, en el caso de los suelos de categoría rural, en el último inciso del artículo 32 dice: "Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial o para instalaciones industriales, de logística o servicios y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos".

Otra vez me parece innecesaria semejante apertura ya que la propiedad rural queda limitada por instrumentos que pueden llegar a ser, incluso, catálogos. Creo que hay que precisar un poco más, de manera de evitar que se generen hipótesis, incluso, de responsabilidad estatal o de violaciones constitucionales.

Con respecto al suelo de categoría urbana, el artículo 33 dice: "El suelo categoría urbana comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas". En este tema comparto lo dicho por la Asociación de Agrimensores en cuanto a que esta referencia a los servicios en forma regular y total no aporta nada y, probablemente, lleve a trasladarnos al discurso de ver de qué manera están funcionando los servicios para saber si los categorizamos o no, porque cabe preguntarse qué es un servicio prestado en forma regular y total.

Por lo tanto, en lo que tiene que ver con la pregunta del señor Senador Moreira, creo que el proyecto responde a una filosofía que toma al fenómeno urbano como central y piensa en una categoría suburbana que ya no es aquella referencia casi locativa del arrabal de la ciudad. Como dice el artículo 34, "El suelo categoría sub-urbana comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados". No se trata del arrabal de las ciudades -como era antes- sino aquellas actuaciones que desnaturalizan. A su vez, hay una enorme propensión a la protección del territorio rural, eliminándose algunas actuaciones como las urbanizaciones de propiedad horizontal, que están excluidas.

En lo que tiene que ver con la relación entre las competencias departamentales y las nacionales, otra vez tenemos que ir haciéndonos cargo de la evolución del Derecho en los últimos tiempos en el país. En los años noventa hubo un enorme debate respecto de si la materia ambiental debía nacionalizarse o descentralizarse. Había una tendencia que tenía su portavoz nada más y nada

menos que en Mateo Magariños de Mello, que decía que la competencia en materia ambiental debía estar lo más cerca posible del ciudadano, sin perjuicio de que hubiera un organismo que diera grandes directrices nacionales. Otros, por el contrario, sostenían que la conveniencia para un país de las dimensiones del Uruguay era que estuvieran centralizadas, de manera de llevar una acción más sostenida, coherente y técnicamente más eficaz. En el caso de las políticas y competencias ambientales triunfó la segunda postura, pero a tenor de la Constitución, en materia de ordenamiento territorial no podemos llegar a la misma conclusión. Allí hay unas competencias constitucionales propias de los Gobiernos Departamentales que la ley no puede, de ninguna manera, vulnerar.

Salvo alguna observación que pueda hacerse vinculada, por ejemplo, a que en materia de instrumentos el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente da una especie de cúmplase a los planes de los Gobiernos Departamentales, en este aspecto podría llegar a pensarse que hay una violación de la autonomía.

En el artículo 26 se dice: "Previo a la aprobación definitiva, se deberá solicitar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes y realizar el procedimiento ambiental que corresponda, el que dispondrá del plazo de treinta días", etcétera. Puede entenderse que en instrumentos que son de competencia departamental, esta intervención del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es lesiva de la autonomía departamental.

SEÑORA TOPOLANSKY.- ¿Usted entiende que en esta redacción la opinión del Ministerio es vinculante para la aprobación definitiva del plan?

SEÑOR GOROSITO.- Tengo mis dudas; puede entenderse que no lo es. El artículo dice: "se deberá solicitar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes y realizar el procedimiento ambiental que corresponda, el que dispondrá del plazo de treinta días hábiles desde la recepción para expedirse, vencido el cual sin pronunciamiento se entenderá como emitidos en sentido favorable". Evidentemente, puede entenderse que no es vinculante.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Recuerdo que un invitado a esta Comisión -no me acuerdo en este momento quién fue- planteó justamente la duda en la redacción, señalando que no quedaba claro que fuera vinculante, pero después formulé la consulta al Ministerio y se me aclaró que no lo es. De todas maneras, me interesa conocer su punto de vista.

SEÑOR GOROSITO.- Puede entenderse que no lo es. En cualquier caso, me parece que, en términos generales, el proyecto de ley hace una adecuada distribución de las competencias nacionales y departamentales, y soluciona el tema de dar al ordenamiento territorial, como materia nacional, un estatuto que no viola la Constitución, en ese aspecto.

En cuanto a los deberes generales relativos a la propiedad inmueble, haría algún distingo. En esta materia me preocupó no solamente ese aspecto, sino también algunas otras referencias que más adelante se hacen permanentemente a los propietarios. Concretamente, el artículo dice: "Los propietarios de inmuebles deberán destinarlos efectivamente al uso dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial", etcétera, y vuelve a hablar siempre de los propietarios. Sin embargo, el propio proyecto de ley crea la figura del superficiario, que tiene prácticamente los mismos derechos que el propietario y que debería estar igualmente obligado. De manera que en este caso habría que hacer algún ajuste.

Esto en cuanto al ámbito de validez personal de los artículos que están allí. En algunos otros casos también quienes son usufructuarios y no propietarios de los bienes inmuebles deberían estar igualmente comprendidos en las obligaciones que se quieren crear. De manera que objeto que algunas de estas obligaciones, una vez que se establezcan, se restrinjan a los propietarios; parecería que habría que ampliarlas a otras figuras que igualmente suponen, en algunos casos, la posesión, como los superficiarios, los usufructuarios, etcétera.

En cuanto al contenido de los derechos, anoche me puse a pensar muy a fondo sobre ciertas dimensiones en las que el derecho ambiental influye sobre el derecho de propiedad del siglo XXI, por decirlo de alguna manera. ¿Por qué? Porque en una normativa en la que se está generando un tipo de derecho en el que se subordina tanto la actuación pública como la privada a planes, estudios de impacto y autorizaciones, es evidente que el propietario -o la propiedad- adquiere una enorme responsabilidad en la gestión ambiental de los bienes que conforman la propiedad. Pongamos, por ejemplo, el caso concreto de aquellas personas que tienen, en inmuebles de su propiedad, valores de biodiversidad de gran cuantía; pensemos en los propietarios de la faja costera, en los propietarios de zonas en las cuales hay valores patrimoniales de gran porte, comprendidos dentro de conceptos como el medio ambiente, o incluso vinculados a conceptos de valores que constituyen patrimonio de la humanidad. Evidentemente, deben estar regulados de un modo mucho más intenso que el que era posible suponer en la época del Código Civil, del Código de Napoleón, o de la propiedad del siglo XX, ya ni siquiera del siglo XIX. Como los planes están hechos para que se actúe lo más cerca posible del elemento del ambiente, en esa cadena que tiene que asegurar para la humanidad y para la comunidad el control de determinados bienes, el propietario es el que está más próximo, más cerca y más directamente concernido.

Evidentemente, hay algunos aspectos de limitación del derecho de propiedad que, según nuestros discursos tradicionales respecto de la relación de las personas con las cosas, resultan de difícil asunción. Sin embargo, a la luz de estas nuevas perspectivas, tenemos que ir dándoles -sin violar la Constitución, desde luego- cierta cabida en las regulaciones de este tipo.

Concretamente, en el artículo 39 se establece que: "Los propietarios de inmuebles deberán destinarlos efectivamente al uso dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente Ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación. Este deber comprende la contribución a la acción de las entidades públicas en el marco de la legislación aplicable".

Me parece evidente que si los planes disponen que haya una utilización a determinado fin del bien, el propietario tiene que estar obligado a cumplirla. Lo que me parece innecesario es crear una norma tan amplia como el deber de comprender "la contribución a la acción de las entidades públicas en el marco de la legislación aplicable". No se entiende qué tipo de contribución se pide, además de lo que ya se le indicó en el sentido de que se los deberá destinar al uso dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial. No veo por qué habría que agregar ese último inciso, cuando lo que se quiere es establecer que existe el deber de usar el inmueble en el sentido dispuesto por los planes. Esto no es ninguna novedad. Cuando zonifico -como sucede en las ordenanzas municipales- y prohíbo usos, es evidente que estoy obligando a usar el bien en el sentido que la ley lo dice y no en el contrario.

Quiere decir que aquí no debemos ver una cuestión demasiado dramática; solamente estamos explicitando el vínculo que existe con los planes. A mi juicio, esto tiene la garantía de que si no hay un plan no se podrá decir, en función de un acto individual y concreto, que la persona tiene que usar el bien de una determinada manera; el propietario tampoco queda aquí a merced de lo que quiere el burócrata, sino que hay un plan que, entre otras cosas, va a ser discutido en la Junta Departamental.

Creo que esta iniciativa también zanja un gran debate que hubo durante mucho tiempo en el país y que consiste en saber si las Juntas Departamentales pueden o no limitar los derechos fundamentales. Estrictamente hablando, una cosa es lo que dice la Constitución y otra lo que marca la realidad, porque todo el que establece una limitación de altura está limitando un derecho, y eso siempre lo han hecho las Juntas y los Gobiernos departamentales.

A mi juicio, en este caso el "deber de usar" no representa una innovación. Se ha explicitado de una manera que tal vez nunca se había presentado en nuestro Derecho Positivo, pero es evidente que cuando se prohíben usos -y ello sucede cotidianamente- de alguna manera se están indicando los deberes de usar el bien en el sentido que se explicita, y como esto se está haciendo bajo el paraguas protector de los planes, que van a tener todo el proceso de control democrático y representativo, me parece que allí no tendríamos que ver un mayor peligro.

En lo que tiene que ver con el "deber de conservar", creo que simplemente se están estableciendo ordenanzas ya existentes. Al respecto, el numeral 5 del artículo 39 dice: "Deber de edificar. Los propietarios deberán, a su costo, ejecutar las infraestructuras urbanas o las construcciones establecidas en las autorizaciones conferidas y en los plazos fijados por éstas, de conformidad con los instrumentos de ordenamiento territorial. Este deber comprende la obligatoriedad de edificar en los lotes privados en una zona urbanizada cuando así lo determinen los instrumentos aplicables".

Lo más cuestionable sería la segunda oración, porque de la primera resulta claro que si están urbanizando tendrán que actuar en consecuencia. Probablemente, la segunda oración, que refiere a "la obligatoriedad de edificar en los lotes privados en una zona urbanizada cuando así lo determinen los instrumentos aplicables", quiere decir más de lo que podría, porque no creo que el propietario, en términos de la Constitución, pueda estar obligado a la edificación. No obstante, estando comprendido dentro de los planes, no le veo a la norma por sí sola una tacha de inconstitucionalidad.

Otra cosa es el tema de la conveniencia o no de dotar a los planes de esta clase de poderes. ¿Por qué? Porque debemos pensar que estas normas están dentro del marco de la Constitución, y si llegara el caso de que se estableciera un gravamen que desnaturalizara el derecho de propiedad, la Administración incurriría en responsabilidad.

SEÑOR MOREIRA.- Sabido es que en los instrumentos existentes se prevé sancionar el "non edificando", sobre todo en materia de terrenos baldíos. Quiere decir que el gravamen sobre los terrenos baldíos significa una sanción que impone la Administración a quien no construye en una zona que debería ser edificada, pero en este caso, no se lo sanciona sino que se lo obliga a edificar. Considero que lo que se dispone en el segundo inciso, en el que se establece la obligatoriedad de edificar en los lotes privados en una zona urbanizada, cuando así lo determinen los instrumentos aplicables, es excesivamente duro, incluso roza la disposición constitucional que protege el derecho de propiedad. Si bien existen normas que sancionan la omisión, el obligar a la acción me parece que es un exceso.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Entiendo lo que dice el señor Senador Moreira, pero también hay que tomar en cuenta otros aspectos. Por ejemplo, está prohibida la tala del monte indígena, pero la gente prefiere pagar la multa y talarlo. Entonces, ¿qué hago como gobernante? Esa norma no me está sirviendo. Cuando hablé con la gente de la Dirección Forestal me decían que cobran multa por la tala del monte indígena; que la gente prefiere pagar la multa al contado y continuar talando. Entonces, la ley no está siendo efectiva; de algún modo, nos quedó chica y está siendo eludida. Creo que el sentido de este inciso -quizás su redacción no es feliz- es evitar huecos en el corazón de la ciudad que, a veces, producen un efecto de expansión irracional. En ese sentido, es evidente que no basta con el impuesto que ponen los Intendentes a los baldíos, aunque son bastante duros. A su vez, un terreno baldío en una zona urbana genera perjuicios al vecino que está enfrente o en las inmediaciones, no sólo en lo referente a la limpieza, sino también en cuanto a la disminución del valor inmobiliario de su propiedad, en lo que habría una pérdida de derechos. Si bien la redacción choca un poco, este tema puede encauzarse por ese lado; por lo menos, yo lo interpreto así.

SEÑOR MOREIRA.- Es un tema muy espinoso en los hechos, en la realidad, porque es muy difícil obligar a edificar. Si alguien no tiene la posibilidad económica de hacerlo, ¿cómo se resuelve el problema? ¿Cuál sería la sanción para el caso en que no construya? Tendríamos que ir a la expropiación -no veo otra forma de solucionar este tema- en cuyo caso el Estado tomaría a su cargo el pago de la indemnización correspondiente. No sé si esto se podría resolver de otra manera, porque si el individuo dice que no tiene dinero para edificar, el Estado debería expropiarle el predio, dándole una justa y previa indemnización.

SEÑOR GOROSITO.- Aquí tenemos que distinguir entre el discurso de la regularidad constitucional y el discurso de la conveniencia; es decir, el aspecto político que esto tiene. Recuerdo que el propio Código Civil dice que el derecho de propiedad está sujeto no sólo a la ley sino, incluso, a los reglamentos. No veo que haya claramente una inconstitucionalidad al establecer el deber de edificar.

Ahora bien; me parece que si el deber de edificar, en un caso concreto, significa que se va a volver insostenible para el propietario, porque no puede cumplir con el mandato, obviamente que habrá una hipótesis de responsabilidad del Estado. En estos casos habría que articular una manera de atender al pequeño propietario o a la persona pobre que no pudiera llevar a cabo lo establecido por la ley. Por lo tanto, se tendría que buscar, de alguna manera, que esto estuviera presente en el texto.

La Asociación de Agrimensores ha hecho observaciones a unos cuantos artículos en los que no aparece claramente la contrapartida del Estado, cuando los deberes son muy gravosos para el propietario. Es cierto que este deber de edificar es para todo propietario, independientemente de la situación económica y social en la que se encuentre. Eso, seguramente, debe merecer alguna atención porque, de lo contrario, puede llevar, injustamente, a privar a alguien del derecho de propiedad.

En el numeral 8 del artículo 39 se dice: “Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental”. Está claro que aquí se habla de normas y, desde luego, el tema de la restitución ambiental tiene una regulación que subordina a que la restitución sea materialmente posible. Entiendo que, desde el punto de vista constitucional, hay cierta peculiaridad respecto a la eventual injusticia que podría implicar el deber de edificar con generalidad para propietarios que estuvieran en una situación de pobreza o de falta de recursos. No tendría inconveniente en suscribir lo que está en la norma como regular, siempre pensando que estamos caminando hacia una responsabilización del eslabón más directo en la cadena de aplicación de las normas de protección ambiental, que es el propietario que tiene el bien a su cargo. Recuerden que no es solamente el propietario el que tiene estos deberes, sino otras figuras que estén en vinculación con el inmueble.

SEÑORA TOPOLANSKY.- Quería hacer una consideración en general y me gustaría conocer la opinión del doctor Gorosito.

Estamos muy acostumbrados a la regulación urbana, es más, la aceptamos pacíficamente, como sucede con las alturas, los retiros, con las esquinas, etcétera. Eso está incorporado en las personas; pero, por otro lado, hay una ausencia casi total de regulación a nivel del resto del territorio.

Con respecto a la franja costera, mencionada por el doctor Gorosito, quiero aclarar que el Ministerio nos anunció que ésta va ser objeto de otro proyecto de ley, porque allí hay un gran deterioro y se están generando problemas que pueden llegar a ser graves. El resto del territorio, desde el punto de vista de la regulación, ha sido un poco tierra de nadie. En general, la gente compraba en cuotas un terreno en un balneario, se olvidaba y un día construía algo; eso es muy común en el Uruguay. Ahora lo que se pedirá al ciudadano es que se haga cargo de sus propiedades cumpliendo determinadas condiciones. Creo que la innovación que procura esta iniciativa va por ese lado.

Como dije, en materia urbana considero que no innova demasiado sino que, más bien, ordena algunas cosas que estaban dispersas, pero en lo que tiene que ver con el resto del territorio sí se plantea una regulación. A mi entender, en lo que hace a los recursos naturales finitos, hay un fundamento importante para esa regulación. Pensemos que están comprendidas las cuencas hídricas, el monte nativo, las costas, etcétera, y que, además, este proyecto de ley abarca al territorio marítimo. Por lo tanto, creo que va más allá de lo que pueda ser medio ambiente dado que, entre otros, también involucra a los recursos naturales.

Estuve analizando la legislación de otros países y puedo decir que, por ejemplo, la danesa es durísima -es policíaca al lado de la que se propone en este proyecto- pero se remonta a mucho tiempo atrás, porque ellos tienen un territorio muy chico y castigado por su mal uso en determinado momento. Eso llevó a que comenzaran a acotar una cantidad de cosas. Pienso que nuestro territorio está comenzando a tener impactos importantes y, desde ese punto de vista, considero de estricta justicia la introducción de estas normas. Lógicamente, quizás sea necesario ajustar la redacción, pero entiendo que es algo secundario.

SEÑOR GOROSITO.- Aclaro que las objeciones que me merece el proyecto de ley son de redacción y no refieren a su filosofía u objetivos. Sucede que la superabundancia de expresiones en un texto tan

frondoso puede llevar a complicaciones. Una de sus virtudes es que deja definitivamente aclarado que la competencia en materia de ordenación y regulación de los gobiernos departamentales no sólo abarca al territorio de las ciudades, sino también al rural.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tal como esperábamos, el aporte del doctor Gorosito ha sido de enorme valor y, sin duda, lo tendremos muy en cuenta en todo el proceso de consideración del proyecto de ley. Además, esperemos que podamos concretar su aprobación durante este Período, porque es innegable que los debates han ido sensibilizando al sistema político con relación a una materia en la que siempre corremos el riesgo de llegar tarde. Incluso, en algunas áreas de nuestro territorio estamos llegando tarde, sobre todo en aquellas en las cuales, a veces, uno deposita las mayores esperanzas de crecimiento. Seguramente, no será sólo por el trabajo de esta Comisión, sino por la labor mancomunada con la academia y la sociedad, que se logre que esta norma nos dé a todos la seguridad de tener, para esta generación y también para las venideras, un país con esa sostenibilidad necesaria e imprescindible en tiempos en los cuales estamos viviendo tantos cambios climáticos que nos amenazan día a día.

En definitiva, reitero el agradecimiento por el aporte que ha realizado, a la vez de adelantar que lo tendremos en cuenta para futuras consultas.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 14 y 39 minutos)